

Zorgvuldig snijden in subsidies

Willemien den Ouden¹

De euforie over het ‘historische begrotingsakkoord’ van vorige maand zou bijna doen vergeten dat ook de nieuwe financiële afspraken voornamelijk bestaan uit een omvangrijk pakket van lastenverzwaringen en bezuinigingen. Ongetwijfeld zullen die bezuinigingen voor een deel worden uitgevoerd door een verlaging van de subsidie-uitgaven. De fel betwiste voornemens om verder te bezuinigen op de subsidies voor ontwikkelingssamenwerking en kunstbeleid lijken voorlopig van tafel. Maar welke subsidies zullen wél worden verlaagd of zelfs helemaal verdwijnen en op welke basis worden beslissingen daarover genomen?

‘S’ubsidies worden alleen verstrekt indien de effectiviteit ervan is bewezen.² Dat stelden de VVD en het CDA in het regeerakkoord van 2010. Er is weinig reden om aan te nemen dat deze, ook bij het nieuwe begrotingsakkoord betrokken partijen daarover nu anders denken. En wie wil bepleiten dat niet-effectieve subsidies worden behouden in tijden van crisis? Belangrijke vraag is dan wel: welke subsidies zijn effectief en welke niet?

Die vraag is heel lastig te beantwoorden. In 2011 stelde de Algemene Rekenkamer in het rapport ‘Leren van subsidie-evaluaties’ vast dat nauwelijks valt na te gaan of de subsidiegelden op Rijksniveau (ongeveer 6 miljard euro per jaar) effectief worden besteed. Uit het rapport blijkt dat van de 633 subsidieregelingen in de onderzoeksperiode (2005-2009) er slechts 81 zijn geëvalueerd. De meeste daarvan zijn echter niet (deugdelijk) op effectiviteit doorgelicht, wat ook lastig is omdat de doelstellingen van een regeling vaak niet duidelijk worden geformuleerd. In geen enkel geval hadden de door de Rekenkamer onderzochte evaluaties geleid tot stopzetting van de onderzochte subsidieregeling.³ Dat dit rapport een onverminderd actuele problematiek aan de orde stelde, die bovendien ook speelt bij decentrale overheden, blijkt uit de onlangs uitgebrachte rapporten over ‘Inzicht in doeltreffendheid van subsidies’ van de Randstedelijke rekenkamer. Kort samengevat: inzichten in de resultaten van het Randstedelijk subsidiebeleid, waarmee in 2011 ongeveer 1,1 miljard euro gemoeid ging, zijn er nauwelijks.⁴

De politiek reageert doorgaans geschokt op dit soort ‘onthullingen’. Zo noemden de leden van de Tweede Kamer het Rekenkamerrapport ‘onthutsend’. Het zou het een ‘onvoorstelbaar ontlusterend beeld’ geven van de besteding van belastinggelden.⁵

Vraag is of die verontwaardiging terecht is. Het is in ons polderlandje heel gebruikelijk om de vele partijen die

bij het politieke proces zijn betrokken tevreden te stellen door subsidies te verstrekken voor activiteiten die de zeer uiteenlopende beleidsdoelstellingen moeten helpen realiseren. Het is voor politici belangrijk om snel en zichtbaar resultaten te boeken. Dat gaat veel gemakkelijker door activiteiten te stimuleren met een zak geld in de hand, dan door het opstellen van allerlei wettelijke ge- en verboden. Het vervolgens zorgvuldig evalueren van de resultaten van die subsidies kost tijd en geld en levert geen directe nieuwe resultaten die aan de kiezer kunnen worden gepresenteerd. Het is op zijn minst verleidelijk de beperkte overheidsmiddelen aan te wenden voor het oplossen van weer nieuw opgedoken problemen en daarop gericht, innovatief beleid. Als er wordt bezuinigd gaat dit vaak door middel van de kaasschaaf (ieder 10% eraf) en soms met de botte bijl (u past niet in onze nieuwe beleidsvisie)⁶ en niet op grond van een afgewogen oordeel over de effecten van een subsidieregeling of de prestaties van subsidieontvangers.

Het voor de hand liggende resultaat is dat coherentie, transparantie en efficiëntie in het subsidiebeleid soms ver zijn te zoeken. Dat is niets nieuws: in twee parlementaire enquêtes (RSV en subsidiering volkshuisvesting) en een eerder rapport van de Rekenkamer, allen uit de jaren 80 van de vorige eeuw, werd al hetzelfde vastgesteld. Dat leidde in 1998 zelfs tot een uitgebreide wettelijke regeling van het subsidiebeleid in de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 4:24 Awb is uitdrukkelijk bepaald dat subsidies eenmaal per vijf jaar moeten worden geëvalueerd op doeltreffendheid in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (wat nauwelijks voorkomt). Een sanctie bij niet evalueren ontbreekt.

Die bepaling wordt dus niet goed nageleefd. Dat leidt steeds weer tot onvrede bij de Kamerleden; zo werd al in 2003 de motie Van As met grote meerderheid van stem-

Auteur

1. Prof. mr. drs. W. den Ouden is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en medewerker van dit blad.

Noten

2. Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA, p. 10.
3. Kamerstukken II 2011-2012, 33 034, nr.

2, p. 3.

4. www.randstedelijke-rekenkamer.nl

5. Kamerstukken II 2011/12, 33 034, nr. 6.

6. Zie bijvoorbeeld de grootscheepse bezui-

nigingen op het subsidiebeleid van VWS onder de titel Kennis Innovatie en Meedoen van eind 2003.

men aanvaard. Die motie hield in dat iedere subsidieregeling op rijksniveau van een einddatum moest worden voorzien, waarna de regeling zou vervallen tenzij de Kamer het besluit neemt om de regeling voort te zetten. Die motie wordt ook niet nageleefd. Er zijn kennelijk hardere maatregelen nodig om dit probleem te lijf te gaan.

De Kamerleden dreigden naar aanleiding van het Rekenkamerrapport met een initiatief wetsvoorstel, maar beloofden uiteindelijk te wachten op de door de staatssecretaris van Financiën toegezegde brief die in maart 2012 aan de Kamer zou worden verstuurd.⁷ Daarin zal hij de mogelijkheden schetsen van een wettelijke horizonbepa-

ling voor subsidies, wat de staatssecretaris een 'heel zwaar instrument' noemde.⁸ Maar zware instrumenten lijken juist nodig om te waarborgen dat het subsidiebeleid stelselmatig en zorgvuldig wordt geëvalueerd. De belangen zijn immers groot. Dan kan bij een volgende bezuinigingsronde – die er ongetwijfeld weer gaat komen – in plaats van voor de kaasschaaf of de botte bijl eens voor een zorgvuldig snijdend bezuinigingsmes worden gekozen. •

⁷. Later belooft de Minister van Financiën dat de brief in april 2012 aan de Tweede Kamer zou worden gezonden: *Kamerstuk-*

ken II 2011-2012, 33 034, nr. 7.

⁸. *Kamerstukken II 2011-2012, 33 034, nr. 6.*